

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00108 vom 4. Mai 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00108

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00108 du 4 mai 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00108 del 4 maggio 2011

Regeste

Baubewilligung | Bauverweigerung für Bürogebäude wegen Fehlens der planungsrechtlichen Baureife, da dieses in den voraussichtlich benötigten Baulinienbereich zu liegen käme. Als planungsrechtliche Festlegung kommen alle Normen von planerischer Bedeutung in Frage, namentlich auch Baulinien. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinn von § 234 PBG berücksichtigt zu werden. Eine hinreichend konkretisierte Planänderung liegt vor, wenn sie von der Gemeindeexekutive ausgeht und ein entsprechender formeller Beschluss der Gesamtbehörde vorliegt. Doch ist nicht erst der formelle Änderungsantrag der Gemeindeexekutive an die Gemeindeversammlung oder zuhanden des Gemeindeparlaments massgebend, da bereits die Vorbereitungsphase der Planung mit der gemäss Art. 4 RPG und § 7 PBG vorgeschriebenen Mitwirkung der Bevölkerung vor einer Präjudizierung geschützt sein muss (E. 4.1). Bei der Baulinienvorlage vom 27. Oktober 2010 handelt es sich um den förmlichen Änderungsantrag der Gemeindeexekutive an das Gemeindeparlament; dasselbe gilt für die Vorlage vom 6. Mai 2009, die im Baubewilligungs- und im Rekursverfahren massgeblich war. Die Anforderungen an eine hinreichend konkretisierte planungsrechtliche Festlegung im Sinn von § 234 PBG - und umso mehr von § 264 PBG - sind damit ohne Weiteres erfüllt (E 4.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2010.00108 Urteil der 1. Kammer vom

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig (§ 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2] in der vor dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung; ebenso übrigens § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG in der seither geltenden Fassung). Da die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin bestreitet in der Replik sinngemäss, dass der Beschwerdegegner 2 zu Recht in das Verfahren beigegeben wurde. Die Beiladung dient nach zürcherischer Praxis und Lehre der Prozessbeteiligung von Personen, die ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von § 21 VRG bzw. § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) am Verfahrensausgang haben (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999,

§ 21 N. 110). Der Beschwerdegegner 2, der Kanton Zürich, ist an der hier streitigen Planung beteiligt, die der Erfüllung einer kantonalen Aufgabe dienen sollte; das noch geltende Recht (§ 2 PJZG) sieht zu diesem Zweck den Erwerb des Areals Güterbahnhof vor. Der Beschwerdegegner 2 ist bereits deswegen sowohl in seinen öffentlichen Interessen wie auch als Nachbar betroffen; die Rechtsprechung zur Parteistellung bzw. zur Beschwerdebefugnis zukünftiger Nachbarn bzw. obligatorisch an einem Nachbargrundstück Berechtigter, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, ist hier nicht relevant. Im Übrigen bezieht sich die Praxis, welche die Beschwerdeführerin anführt, auf ein Vorkaufsrecht, dessen Ausübung ungewiss erschien (vgl. BEZ 2002 Nr. 48 = VGr, 19. Juni 2002, VB.2002.00049, E. 3c; Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4. A., Zürich 2006, S. 23-20); im vorliegenden Fall liegt jedoch ein – resolutiv bedingter – Kaufvertrag vor. Die Beschwerdegegnerin 3, die SBB, ist die Verkäuferin des Areals Güterbahnhof und macht weiter geltend, dass das Bauprojekt die Grenzabstände zu einem Grundstück in ihrem Eigentum nicht einhalte und im Gefahrenbereich des Eisenbahnbetriebsgebiets liege, weshalb es nur mit ihrer Zustimmung nach Art. 18m Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) bewilligt werden könne. Sie verfügt daher ebenfalls über ein schutzwürdiges Interesse. Sowohl der Beschwerdegegner 2 als auch die Beschwerdegegnerin 3 wurden zu Recht in das Verfahren beigegeben.

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Hinweise der Beschwerdegegnerin 1 auf deren Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren unbeachtlich seien. Damit zielt sie bereits deshalb ins Leere, weil die Beschwerdegegnerin 1 die entsprechenden Ausführungen in der Beschwerdeantwort gekürzt wiedergegeben hat. Im Übrigen ist ihre Begründung unzutreffend: Zum einen stützt sie sich auf die Praxis zu den Anforderungen an die Beschwerdeschrift nach § 54 Abs. 1 VRG, die sich nicht auf die Beschwerdeantwort gemäss § 58 VRG übertragen lässt. Zum andern vermögen zwar Verweisungen in der Beschwerdeschrift auf Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren die Beschwerdebegründung dann nicht zu ersetzen, wenn der angefochtene Rekursentscheid anders begründet war als dessen Vorentscheid. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie stets unbeachtlich sind (VGr, 3. November 2010, VB.2010.00312, E. 1; RB 2008 Nr. 13 E. 3.1 = BEZ 2008 Nr. 23 = VGr, 12. März 2008, VB.2007.00557, E. 3.1; RB 1964 Nr. 35; Kölz/Bosshart/Röhl, § 23 N. 20, § 54 N. 7). 2. Der Stadtrat hat dem Gemeinderat eine Baulinienvorlage unterbreitet, während das streitige Baugesuch vor erster Instanz hängig war; er hat sodann während des Beschwerdeverfahrens diese Vorlage durch eine andere ersetzt. Deshalb ist zunächst der massgebliche Zeitpunkt der Rechts- und Sachlage zu bestimmen. 2.1 Massgebend für die Bewilligungserteilung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Baubewilligung, ausser wenn Treu und Glauben eine andere zeitliche Anknüpfung gebieten (RB 2008 Nr. 68 E. 3.3 = BEZ 2008 Nr. 35 = VGr, 21. Mai 2008, VB.2008.00038; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 357, 359). 2.2 Das Bundesgericht verlangt, dass die letzte kantonale Gerichtsinstanz im Sinn des Bundesgerichtsgesetzes auf den Sachverhalt im Zeitpunkt ihres Entscheids abzustellen habe. Es leitet diese Forderung aus Art. 110 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) ab, wonach das letztinstanzliche kantonale Gericht oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebliche Recht von Amts wegen anwendet – ungeachtet dessen, dass sich Art. 110 BGG nicht direkt zum massgeblichen Zeitpunkt der Sachverhaltsfeststellung äussert (BGr, 20. April 2009, 2C_651/2008, E. 4.2; vgl. auch BGE

135 II 369 E. 3.3; VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00678, E. 4.1). Es ist davon auszugehen, dass auch der massgebliche Zeitpunkt der Rechtslage analog zu bestimmen ist: Zum einen erwähnt Art. 110 BGG die Rechtsanwendung ebenfalls, zum andern richtet sich der massgebliche Zeitpunkt für die Rechtsanwendung grundsätzlich nach dem Zeitpunkt, in dem sich der Sachverhalt erfüllt hat (Ulrich Meyer/Peter Arnold, Intertemporales Recht, ZSR 124/2005 I, S. 115 ff., 128). Somit ist wohl die von der Beschwerdeführerin angeführte Praxis des Bundesgerichts zu Rechtsänderungen, die während des Rechtsmittelverfahrens eintreten, auf die kantonalen Rechtsmittelinstanzen nicht mehr anwendbar; laut dieser Praxis sind solche Rechtsänderungen nur dann beachtlich, wenn zwingende Gründe dafür sprechen, was vor allem der Fall ist, wenn sie um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen wurden oder wenn die fragliche Bewilligung nach neuem Recht zu erteilen wäre (BGE 127 II 306 E. 7c; 119 Ib 174 E. 3).

2.3 Das Verwaltungsgericht wendet in langjähriger Praxis grundsätzlich das im Zeitpunkt seines Entscheids geltende Recht an, wenn sich die Rechtslage während des baurechtlichen Rechtsmittelverfahrens ändert. Bei der Anwendung von § 234 PBG über die planungsrechtliche Baureife werden jene planungsrechtlichen Festlegungen, die während des Rechtsmittelverfahrens beantragt wurden, aber noch nicht rechtskräftig sind, als Änderung der massgeblichen Sachumstände betrachtet. Sie werden grundsätzlich berücksichtigt (was auch als "intertemporale Anwendung" von § 234 PBG bezeichnet wird). Das Verwaltungsgericht nimmt jedoch eine Interessenabwägung im Einzelfall vor, ob dem Schutz der neuen Planung oder dem Vertrauen des Baugesuchstellers in die Beständigkeit der noch geltenden planungsrechtlichen Grundlagen der Vorzug gebührt (VGr, 9. April 2008, VB.2007.00393, E. 3.1 = BEZ 2008 Nr. 19; RB 2000 Nr. 97 E. 3c = BEZ 2000 Nr. 38 = VGr, 6. Juli 2000, VB.2000.00124; RB 1985 Nr. 116). An dieser Praxis, mit der den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprochen werden kann, ist festzuhalten.

2.4 Demnach war hier im erstinstanzlichen Verfahren unter Vorbehalt von Treu und Glauben die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids – also nach Überweisung der Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 an die kommunale Legislative – massgeblich. Sodann ist für den Entscheid des Verwaltungsgerichts beachtlich, dass der Stadtrat am 27. Oktober 2010 die Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 zurückgezogen und zugleich eine neue Vorlage eingereicht hat.

2.5 Die Beschwerdegegnerin 1 hat den Rückzug der Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 sowie die Vorlage vom 27. Oktober 2010 in ihrer Stellungnahme vom 9. November 2010 behandelt und als Beilagen dem Verwaltungsgericht eingereicht. Die Beschwerdeführerin erhielt mit der Präsidialverfügung vom 10. November 2011 Gelegenheit, sich unter anderem zu dieser Stellungnahme zu äussern; sie hat sich denn auch in ihrer Eingabe vom 11. Januar 2011 mit dem Rückzug der Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 und der Beachtlichkeit der neuen Baulinienvorlage vom 27. Oktober 2010 auseinandergesetzt. Der Berücksichtigung dieser Vorlage steht somit auch der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) nicht entgegen.

3. Die Vorinstanz stützt sich – ebenso wie die Beschwerdegegnerin 1 bei der Bewilligungsverweigerung – auf § 264 PBG, laut dem der Abstand von Gebäuden gegenüber Verkehrsanlagen in erster Linie durch die bestehenden oder voraussichtlich nötigen Verkehrsbaulinien bestimmt wird. Sie merkt allerdings an, dass die Anwendung von § 234 PBG zum gleichen Ergebnis führen würde. Laut der Vorinstanz stellt § 264 PBG eine Spezialbestimmung gegenüber § 234 PBG dar. Demgemäss könnten Verkehrsbaulinien, die hinreichend konkret projektiert seien, aber

nicht öffentlich aufgelegt oder "beantragt" im Sinn von § 234 PBG sein müssten, bereits angewendet werden. § 264 PBG stelle somit weniger strenge Voraussetzungen auf als § 234 PBG. Die sich hieraus ergebende positive Vorwirkung sei vom Gesetz beabsichtigt. Die Vorinstanz stützt sich dabei auf einen Regierungsratsentscheid, der in der Literatur kritiklos wiedergegeben wird (BEZ 1994 Nr. 28; Fritzsche/Bösch, S. 12-20). Die Beschwerdeführerin macht geltend, § 264 PBG verstosse gegen das grundsätzliche Verbot der positiven Vorwirkung.

3.1 "Positive Vorwirkung" bezeichnet die Anwendung noch nicht in Kraft stehenden statt des geltenden Rechts. Sie wird durch das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) und den Grundsatz der Rechtssicherheit in aller Regel ausgeschlossen (vgl. BGE 136 I 142 E. 3.2; 125 II 278 E. 3c; 100 Ia 157 E. 5d; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 347 ff.; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 17 B I; als Ausnahmefall vgl. BGE 119 Ia 254 E. 4). Statthaft ist dagegen unter bestimmten Voraussetzungen die "negative Vorwirkung", die darin besteht, dass aufgrund einer Vorschrift des geltenden Rechts hängige Verfahren bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt werden. Damit soll verhindert werden, dass Tatsachen geschaffen werden, die dem künftigen Recht widersprechen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 350 ff.; VGr, 14. Januar 2010, VB.2009.00564, E. 4.2). Es soll "eine Art von Rechtsstillstand" geschaffen werden, um zu verhindern, "dass zwischen Gesuchsteller und Behörde gleichsam ein Wettlauf darüber entbrennt, ob noch das alte oder bereits das neue Recht zum Zug kommt" (Mäder, Rz. 363 mit Hinweisen). Das geltende Recht kann schliesslich auch vorsehen, dass Vorhaben bewilligt werden, wenn sie sowohl dem bestehenden als auch dem künftigen Recht entsprechen (BGE 136 I 142 E. 3.2); es ist umstritten, ob dies begrifflich der negativen oder der positiven Vorwirkung zuzuordnen ist (vgl. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. I, 2. A., Bern 1994, S. 181 f.; Alexander Ruch, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1999, Art. 27, Rz. 45 ff.). Es handelt sich um eine Beschränkung der negativen Vorwirkung, weil der Schwebezustand, den diese hervorbringt, nur soweit gehen soll, als ihr Zweck, der Schutz der in Gang befindlichen Planung bzw. Rechtsetzung, es erfordert. Diese Beschränkung setzt jedoch voraus, dass der konkret relevante Inhalt des künftigen Rechts bereits bestimmt ist (vgl. Moor, S. 182).

3.2 Der Wortlaut von § 264 PBG ist interpretationsbedürftig. Er lässt namentlich offen, unter welchen Voraussetzungen Verkehrsbaulinien "voraussichtlich nötig" sind. Unklar ist auch, ob auf die "voraussichtlich nötigen" Baulinien nur abzustellen ist, wenn Baulinien fehlen, oder ob sie den bestehenden Baulinien vorgehen können. Den Gesetzesmaterialien sind keine Angaben zu entnehmen, die zur Auslegung der Bestimmung beitragen könnten (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 5. Dezember 1973 zum Planungs- und Baugesetz, ABl 1973, 1649 ff., 1860; Prot. KR 1971–1975, S. 9415 ff.), abgesehen davon, dass in der vorberatenden Kantonsratskommission der Hinweis auf die "voraussichtlich nötigen Verkehrsbaulinien" beanstandet wurde, weil er zu Rechtsunsicherheit führe. Diese Bemerkung wurde in der Diskussion jedoch nicht aufgenommen (Protokoll der Kommission des Kantonsrates für das Planungs- und Baugesetz 1975, S. 455 ff., bes. Votum Friedrich).

3.3 Indem § 264 PBG die bestehenden "oder voraussichtlich nötigen Verkehrsbaulinien" in Bezug auf den Gebäudeabstand für massgebend erklärt, sieht er nicht die Anwendung zukünftigen Rechts vor, sondern – zumindest gemäss dem Wortlaut – die Anwendung von Baulinien, die erst projektiert sind oder sogar nur von der Planungs- oder womöglich der Baubewilligungsbehörde für nötig gehalten werden. Eine positive Vorwirkung kann somit

höchstens indirekte Folge einer Anwendung von § 264 PBG sein, nämlich wenn später eine entsprechende Baulinie festgesetzt wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass § 264 PBG aus rechtsstaatlicher Sicht unbedenklich erscheint: Wollte man der Baubewilligungsbehörde zugestehen, über Baugesuche anhand der "voraussichtlich nötigen Baulinien" definitiv zu entscheiden, würde dies die Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrens zur Festsetzung von Baulinien durchbrechen (§§ 108 ff. PBG). Damit drohte die Präjudizierung der entsprechenden Planung. Die Einhaltung der ordentlichen Zuständigkeits- und Verfahrensregelung ist sodann auch deshalb unerlässlich, weil Baulinien als eigentumsbeschränkende Massnahmen nur dann mit Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 36 BV vereinbar sind, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und sich als verhältnismässig erweisen (vgl. VGr, 4. November 2009, VB.2008.00439, E. 4.1). Die Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen muss im hierfür vorgesehenen Verfahren erfolgen und darf nicht vorfrageweise im Baubewilligungsverfahren vorweggenommen werden. Zudem enthält § 264 PBG weder klare sachliche Voraussetzungen noch zeitliche Schranken für allfällige Eingriffe in die ordentliche Kompetenz- und Verfahrensordnung und die Eigentumsfreiheit. In Bezug auf die akzessorische Überprüfung von Baulinien nach § 110a PBG hat denn auch das Verwaltungsgericht festgehalten, dass diese regelmässig nur in klaren Fällen im Baubewilligungsverfahren vorgenommen werden könne (RB 1997 Nr. 66).

3.4 Der Zweck des Hinweises auf die voraussichtlich nötigen Verkehrsbaulinien in § 264 PBG ist offensichtlich, die Planung der Verkehrsanlagen zu sichern. Der Bestimmung ist kein Gehalt zugestehen, der über diesen Zweck hinausreicht. Dies bedeutet, dass ihre Wirkungen grundsätzlich nicht über diejenigen von § 234 PBG hinausgehen können. Wie § 234 PBG führt § 264 PBG daher zu einer negativen Vorwirkung der künftigen planungsrechtlichen Festlegungen. Eine wie auch immer geartete positive Vorwirkung lässt sich dagegen – entgegen BEZ 1994 Nr. 28 – nicht auf § 264 (oder § 265 Abs. 1 PBG) stützen. Ebenso wird die Anwendung bloss projektierte statt bestehender Baulinien vom Legalitätsprinzip und vom Grundsatz der Rechtssicherheit ausgeschlossen. Auch der Entscheid über ein Bauvorhaben sowohl anhand der bestehenden als auch der zukünftigen Baulinien setzt voraus, dass Letztere feststehen. Andernfalls würde auch der Zweck der Bestimmung selber gefährdet, da nicht der Planungsprozess als solcher geschützt würde, sondern ein bestimmter Planungsstand, was die weitere Planung durch die zuständigen Organe gerade präjudizieren könnte. Im vorliegenden Fall ändert dies jedoch nichts, weil der projektierten Baulinie bei der Verweigerung der Baubewilligung keine Wirkung zugemessen wurde, welche über die von § 234 PBG vorgesehene negative Vorwirkung planungsrechtlicher Festlegungen hinausginge.

3.5 Was die Voraussetzungen der negativen Vorwirkung künftiger planerischer Festsetzungen betrifft, weicht § 264 PBG von § 234 PBG ab: § 264 PBG verlangt, dass die mutmasslichen künftigen Verkehrsbaulinien voraussichtlich nötig sein müssen. § 234 PBG forderte dagegen gemäss seinem ursprünglichen Wortlaut eine in Änderung stehende planungsrechtliche Festlegung und verlangt seit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 eine durch den Gemeinderat, also die Gemeindeexekutive, beantragte Änderung (OS 45, 554; 51, 817). § 264 PBG stellt somit weniger hohe Anforderungen an den Projektierungsstand. Er scheint jedoch im Gegensatz zu § 234 PBG eine materielle Voraussetzung zu formulieren. Aufgrund des Wortlauts wird dabei nicht ersichtlich, ob entweder nur die voraussichtliche Notwendigkeit einer Baulinie zur Sicherung einer Verkehrsanlage zu prüfen ist oder aber zusätzlich auch die voraussichtliche Notwendigkeit der Verkehrsanlage selber. Da die Beantwortung dieser

Fragen grundsätzlich nicht in die Kompetenz der Baubewilligungsbehörde fällt, setzt allerdings auch § 264 PBG voraus, dass die Planung einen bestimmten Stand erreicht hat, welche die Beurteilung im Baubewilligungsverfahren erlaubt. Insbesondere bedarf der Baulinienplan seinerseits konkreter Vorstellungen über den künftigen Strassenbau, die zumindest im Sinn einer generellen Planung vorliegen müssen (hinten E. 5.7). Der Vorinstanz ist somit darin zuzustimmen, dass § 264 PBG ein hinreichend konkretes Baulinienprojekt voraussetzt. Umgekehrt ist grundsätzlich auch zu beachten, dass das Gesetz die Anforderungen an den Planungsstand in § 234 PBG und in § 264 PBG unterschiedlich formuliert und letztere Bestimmung insbesondere keinen Antrag der Gemeindeexekutive voraussetzt. Der Vorinstanz ist somit auch darin beizupflichten, dass § 264 PBG geringere Anforderungen an den Planungsstand stellt. Allerdings legt die Praxis das Erfordernis von § 234 PBG, dass die planungsrechtliche Festlegung durch die Gemeindeexekutive beantragt sein muss, weit aus (vgl. hinten E. 4.1), womit die Unterschiede zu § 264 PBG eingeebnet werden mögen. Dies braucht nicht im Widerspruch zu den Absichten des Gesetzgebers zu stehen, welcher der Redaktion von § 264 PBG weder beim Erlass des Planungs- und Baugesetzes (vgl. vorn E. 3.2) noch bei den späteren Änderungen von § 234 PBG besondere Aufmerksamkeit gewidmet hat: Es ist davon auszugehen, dass das Gesetz den Schutz der Planung von Verkehrsbaulinien zweckgemäss ausgestalten will, und nicht, dass es ihn gegenüber dem Schutz der Planung im Allgemeinen unabhängig von dessen Ausgestaltung privilegieren will. 3.6 Soweit § 264 PBG die negative Vorwirkung der Planung betrifft, stellt er eine unvollständige Sonderregelung zu § 234 PBG dar. Steht die planungsrechtliche Baureife aufgrund projektiierter Verkehrsbaulinien infrage, so ist somit grundsätzlich § 234 PBG anwendbar, wobei allerdings § 264 PBG vorgeht, soweit diese Bestimmung abweichende Regelungen enthält. Mangels einer Regelung in § 264 PBG ist insbesondere die dreijährige Frist von § 235 Abs. 1 PBG zum Erlass der planungsrechtlichen Festlegungen, deren Fehlen einem Bauvorhaben entgegengehalten wird, zu beachten. 3.7 Wie im Folgenden darzulegen ist, erweist sich hier die Verweigerung der Baubewilligung auch dann als rechtmässig, wenn auf die grundsätzlich strengeren Anforderungen von § 234 PBG abgestellt wird. Es kann daher offen bleiben, inwieweit bei der Beurteilung der planungsrechtlichen Baureife nach § 234 PBG an projektierte Verkehrsbaulinien, die einem Bauvorhaben entgegengehalten werden, aufgrund von § 264 PBG weniger strenge Anforderungen zu stellen sind als an beantragte planungsrechtliche Festlegungen im Allgemeinen.

E. 4

Mai 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Keiser (Vorsitz), Verwaltungsrichter François Ruckstuhl, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Martin Knüsel. In Sachen A AG, vertreten durch RA B und RA C, Beschwerdeführerin, gegen 1. Bausektion der Stadt Zürich, 2. Kanton Zürich, vertreten durch Baudirektion Kanton Zürich, 3. Schweizerische Bundesbahnen SBB, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. A. Am 1. April 2004 trat das Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli 2003 (PJZG; LS 551.4) in Kraft. § 2 PJZG sieht vor, dass der Kanton zur Verwirklichung des Polizei- und Justizzentrums Zürich (im Folgenden: PJZ) das Areal Güterbahnhof in Zürich, Grundbuchblatt 01, Kat.-Nr. 02, erwirbt und auf diesem Areal eine Neuüberbauung erstellt. Im Rahmen eines Studienauftrags liess die Baudirektion des Kantons Zürich in der Folge Masterplan-Entwürfe für das Gebiet zwischen Hohlstrasse, Hardplatz, Hardbrücke und Geleisefeld, das unter anderem das Areal Güterbahnhof umfasst, ausarbeiten. Gestützt auf den hieraus resultierenden Masterplan

Polizei/Justizzentrum Zürich vom 5. Juli 2005 (im Folgenden: Masterplan) setzte die Baudirektion am 15. März 2007 den kantonalen Gestaltungsplan "PJZ – Polizei- und Justizzentrum Zürich" (im Folgenden: Gestaltungsplan PJZ) fest. Anders als ein Entwurf zur Vorprüfung und Anhörung vom 25. April 2005 erstreckt sich dieser nur auf das Areal Güterbahnhof und sieht im Wesentlichen vor: die Baubereiche I und II für das PJZ, die Bereiche für die Zu- und Wegfahrt, den Strassenraum für die interne Erschliessung sowie einen Reservebereich längs des Letzteren. Die sich weitgehend im Privateigentum befindenden Grundstücke nördlich der Hohlstrasse zwischen dem Hardplatz und der Einmündung der internen Hauptachse in die Hohlstrasse sind nicht Gegenstand des Gestaltungsplans PJZ, nachdem sie im Entwurf vom 25. April 2005 noch dem Baulinienbereich der verbreiterten Hohlstrasse, dem als Zugang gedachten zentralen Platz sowie den Baubereichen III und IV zugeteilt worden waren. Der Gestaltungsplan PJZ wurde am 16. Oktober 2008 rechtskräftig. B. Im Jahr 2008 führten die D AG einerseits, Stadt und Kanton Zürich andererseits Gespräche über einen geeigneten Standort für ein von Ersterer geplantes Geschäftshaus, das die bestehenden Gebäude auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 03 und 04 in Zürich ersetzen sollte. Diese Grundstücke befinden sich zwischen dem vom Gestaltungsplan PJZ erfassten Areal Güterbahnhof und der Hohlstrasse im Bereich des Masterplans. Am 5. Dezember 2008 stellte die D AG ein Baugesuch für den Neubau eines Geschäftshauses mit Gastrobereich im Erdgeschoss sowie Unterniveaugarage auf den genannten Grundstücken sowie auf Kat.-Nr. 05. C. Mit Weisung vom 6. Mai 2009 beantragte der Stadtrat von Zürich dem Gemeinderat, die nördliche Baulinie der Hohlstrasse zwischen der Seebahnstrasse und dem Hardplatz um 12 m nach Norden zu verschieben, wodurch der Baulinienabstand von 24 m auf 36 m vergrössert werde. D. Mit Bauentscheid 691/09 vom 19. Mai 2009 verweigerte die Bausektion der Stadt Zürich die baurechtliche Bewilligung für das genannte Bauprojekt der D AG wegen Fehlens der planungsrechtlichen Baureife. Sie begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Anbindung des neuen Stadtteils gemäss Masterplan von der Hohlstrasse übernommen werden solle, die zu einem Boulevard mit beidseitig durchgehenden Baumalleen und mittig gelegten Tramgeleisen umgebaut werden solle. Der Masterplan sehe weiter vor, dass ein Platz den Zugangsraum des neuen PJZ und den Beginn der internen Hauptachse bilden solle. Das Neubauvorhaben komme auf eine Tiefe von 12 m in den voraussichtlich benötigten Baulinienbereich zu liegen, weshalb es nicht bewilligt werden könne. Im Übrigen wurden ergänzende, nicht abschliessende Hinweise auf weitere baurechtliche Mängel aufgelistet. II. Mit Rekurs vom 29. Juni 2009 gelangte die Baugesuchstellerin – nun unter der Firma A AG – an die Baurekurskommission I. Sie beantragte die Aufhebung des Bauentscheids und die Rückweisung der Sache an die Bausektion der Stadt Zürich zum Neuentscheid. Mit Verfügung vom 20. Juli 2009 lud die Baurekurskommission I den Kanton Zürich und die Schweizerischen Bundesbahnen SBB in das Rekursverfahren bei. Mit Entscheid vom 29. Januar 2010 wies sie den Rekurs ab. III. A. Hiergegen erhob die A AG am 4. März 2010 Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragte, es seien der Entscheid der Baurekurskommission I vom 29. Januar 2010 sowie der Bauentscheid der Bausektion der Stadt Zürich vom 19. Mai 2009 aufzuheben und die Sache an die Bausektion der Stadt Zürich zum Neuentscheid zurückzuweisen. Die Kosten gemäss Dispositiv-Ziff. II des Entscheids der Baurekurskommission I seien der Bausektion der Stadt Zürich aufzuerlegen; dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Bausektion der Stadt Zürich. Die Baurekurskommission I beantragte in ihrer Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde. Die Bausektion der Stadt Zürich

(Beschwerdegegnerin 1), der Kanton Zürich (Beschwerdegegner 2) und die SBB (Beschwerdegegnerin 3) beantragten in ihren Beschwerdeantworten Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG. In Replik, Dupliken und einer Triplik hielten sämtliche Parteien jeweils an ihren Anträgen fest. B. Am 20. September 2010 lehnte der Kantonsrat den Objektkredit für den Neubau des PJZ ab (Prot. KR 2007–2011, S. 12098). Mit Verfügung vom 22. September 2010 setzte der Präsident der 1. Abteilung des Verwaltungsgerichts der Beschwerdegegnerschaft eine Frist, um zur Frage der Gegenstandslosigkeit und der Kosten- und Entschädigungsfolgen Stellung zu nehmen. Die Beschwerdegegnerschaft beantragte, das Verfahren nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben, wobei die SBB um Sistierung ersuchten. In ihrer Stellungnahme zu den Eingaben der Beschwerdegegnerschaft hielt die A AG an ihrem Baugesuch fest und wandte sich sowohl gegen eine Abschreibung wegen Gegenstandslosigkeit als auch gegen eine Sistierung. Im Übrigen hielten sämtliche Parteien ausdrücklich oder sinngemäss an ihren Anträgen fest. Mit Präsidialverfügung vom 17. Januar 2011 wurde der Antrag auf Sistierung des Verfahrens abgewiesen und das Beschwerdeverfahren fortgesetzt. C. Der Stadtrat von Zürich zog am 27. Oktober 2010 die Weisung vom 6. Mai 2009 betreffend Baulinien Hohlstrasse, Abschnitt Hardplatz bis Seebahnstrasse, zurück. Am gleichen Tag beantragte er dem Gemeinderat die Erweiterung des Baulinienabstands im Norden der Hohlstrasse, Abschnitt Hardplatz bis Seebahnstrasse, um 4 m von bisher 24 m auf 28 m (statt um 12 m auf 36 m). Ein Baulinienabstand von 28 m gestatte die bessere Abdeckung der künftigen Bedürfnisse für das Tram sowie eine Veloroute und könne bauliche Entwicklungen auf dem Güterbahnhofareal abfangen. Nach der Ablehnung des Objektkredits für den Neubau des PJZ sei der ursprünglich vorgesehene Baulinienabstand für einen Boulevard hingegen nicht mehr erforderlich. D. Am 17. Januar 2011 beschloss der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrats die Aufhebung des Gesetzes für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich. Gegen diesen Beschluss kam das Kantonsratsreferendum zustande (ABl 2011, 162, 390). Die Kammer erwägt: 1.

E. 4.1

Nach § 234 PBG ist ein Grundstück baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Die Bestimmung bezweckt, Planänderungen vor Präjudizierungen durch Bauvorhaben zu schützen; umgekehrt zielte die Neuformulierung von § 234 PBG im Rahmen der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 darauf ab, die Verhinderung von missliebigen Bauvorhaben durch nachträglich eingeleitete planungsrechtliche Massnahmen zu unterbinden (RB 2008 Nr. 68 E. 3.2; Prot. KR 1987–1991, S. 13855 ff.). Als planungsrechtliche Festlegung kommen alle Normen von planerischer Bedeutung infrage, namentlich auch Baulinien (VGr, 9. Februar 2011, VB.2010.00508, E. 2.3.2; RB 1980 Nr. 113 = VGr, 12. August 1980, ZBl 81/1980, S. 489 E. 2). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinn von § 234 PBG berücksichtigt zu werden (VGr, 30. Juni 2010, VB.2009.00472, E. 5.2, mit weiteren Hinweisen). Eine hinreichend konkretisierte Planänderung liegt vor, wenn sie von der Gemeindeexekutive ausgeht und ein entsprechender formeller Beschluss der Gesamtbehörde vorliegt. Doch ist nicht erst der formelle Änderungsantrag der Gemeindeexekutive an die Gemeindeversammlung oder zuhanden des Gemeindeparlaments massgebend, da bereits die Vorbereitungsphase der Planung mit der gemäss Art. 4 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) und § 7 PBG

vorgeschriebenen Mitwirkung der Bevölkerung vor einer Präjudizierung geschützt sein muss (RB 2008 Nr. 68 E. 3.1, mit weiteren Hinweisen und eingehender Begründung). Ernsthafte Realisierungschancen sind der beantragten Planänderung nur in krassen Fällen von Fehlplanung abzusprechen; grundsätzlich ist die Bauherrschaft gehalten, sich gegen eine fragwürdige Planung politisch oder auf dem Rechtsweg zur Wehr zu setzen (RB 1993 Nr. 40; Fritzsche/Bösch, S. 9-9).

E. 4.2

Bei der Baulinienvorlage vom 27. Oktober 2010 handelt es sich um den förmlichen Änderungsantrag der Gemeindeexekutive an das Gemeindeparlament; dasselbe gilt für die Vorlage vom 6. Mai 2009, die im Baubewilligungs- und im Rekursverfahren massgeblich war. Die Anforderungen an eine hinreichend konkretisierte planungsrechtliche Festlegung im Sinn von § 234 PBG – und umso mehr von § 264 PBG – sind damit ohne Weiteres erfüllt.

E. 4.3

Die ernsthaften Realisierungschancen können der Vorlage vom 27. Oktober 2010 ebenfalls nicht abgesprochen werden. In der jetzt vorliegenden Form bildet das Baulinienprojekt Bestandteil einer Sicherung des Strassenraums, die das Trassee des zukünftigen Trams 1 vom Hauptbahnhof bis nach Altstetten mit umfasst, wobei die Anpassungen der Baulinien auf den benachbarten Abschnitten mittlerweile anscheinend rechtskräftig sind (vgl. www.katasterauskunft.stadt-zuerich.ch; zu den entsprechenden Vorlagen vgl. die Beschlüsse Nrn. 2006/491 und 2009/609 des Gemeinderats vom 26. März 2008 bzw. 17. März 2010 sowie das Ergebnis der städtischen Referendumsabstimmung vom 30. November 2008, www.gemeinderat-zuerich.ch bzw. www.stadt-zuerich.ch). Die Etappierung dieser Baulinienvorlagen spricht entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht gegen die Ernsthaftigkeit der Planung, sondern ist aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse auf den einzelnen Teilstrecken sachlich begründet. Auch die Vorlage vom 6. Mai 2009 vermochte die Anforderung zu erfüllen (vgl. hinten E. 5.7). Es ist auch nicht zweifelhaft, dass die beantragten Baulinien im Sinn von § 264 PBG zur Sicherung der jeweils vorgesehenen Verkehrsanlage nötig sind bzw. gewesen wären.

E. 4.4

Der Schutz einer erst während des Beschwerdeverfahrens überwiesenen Planungsvorlage könnte Baugesuchstellenden grundsätzlich nur aufgrund einer Interessenabwägung entgegengehalten werden (vorn E. 2.3). Im vorliegenden Fall, wo diese Planungsvorlage eine andere ersetzt, ist allerdings vorab das Verhältnis zu dieser ersten Vorlage zu prüfen. Die Zusammenhänge zwischen den beiden Vorlagen sind also relevant. Zu Unrecht macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die beiden Baulinienvorlagen isoliert zu betrachten seien, woraus sie ableitet, dass beide Vorlagen unbeachtlich seien: jene vom 6. Mai 2009 wegen des Rückzugs und jene vom 27. Oktober 2010, weil sie erst während des Beschwerdeverfahrens überwiesen worden ist. Im Folgenden ist zunächst abzuklären, ob die während des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens beantragte Planänderung überhaupt berücksichtigt werden durfte.

E. 5

Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin 1 werfen sich gegenseitig vor, gegen Treu und Glauben zu verstossen. Während die Beschwerdeführerin geltend macht, der "Baulinienantrag der letzten Minute" vom 6. Mai 2009 habe die Verhinderung ihres

Bauvorhabens bezweckt, wirft die Beschwerdegegnerin 1 – ebenso wie der Beschwerdegegner 2 – die Frage auf, ob die Beschwerdeführerin das streitige Baugesuch nicht aus sachfremden Gründen eingereicht habe. Die Frage, ob die während des erstinstanzlichen Verfahrens dem Gemeinderat überwiesene Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 aufgrund von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) im vorliegenden Verfahren unbeachtlich war, ist anhand der Vorgeschichte zu beantworten.

E. 5.1

Die Baudirektion des Kantons Zürich publizierte am 8. Juni 2004 das Programm eines Studienauftrags, der zu einem Masterplan für das Gebiet zwischen Hohlstrasse, Hardplatz, Hardbrücke und Geleisefeld führen sollte. Die Eigentümer der privaten Liegenschaften an der Hohlstrasse, darunter die Beschwerdeführerin, wurden an zwei Veranstaltungen (sogenannten Echoräumen) über den jeweiligen Stand informiert. Aus dem Studienauftrag resultierte der Masterplan vom 5. Juli 2005, der als behördeninterne Leitlinie dienen sollte. Er enthielt die Verbreiterung der Hohlstrasse auf 36 m und den Zypressenplatz als Zugang zur internen Hauptachse. Der Entwurf des Gestaltungsplans PJZ vom 25. April 2005 zur Vorprüfung und Anhörung umfasste das gesamte Gebiet des Masterplans und sah Baulinien vor, welche den Ausbau der Hohlstrasse auf 36 m und den projektierten Zypressenplatz schützen sollten. Der Gestaltungsplan PJZ vom 15. März 2007 erstreckt sich jedoch nur noch auf das Areal Güterbahnhof. Art. 4 Satz 2 der Gestaltungsplanvorschriften sieht vor, dass der Plan für den ausgesparten Arealteil zur Hohlstrasse hin "die Möglichkeiten zur städtebaulichen Weiterentwicklung im Sinne des Masterplans offen" hält. Im Planungsbericht vom 1. November 2006 sowie in den Erwägungen der kantonalen Baudirektion zur Festsetzung des Gestaltungsplans vom 15. März 2007 wird der Masterplan als Grundlage für den Gestaltungsplan und als Leitlinie für Stadt und Kanton in Bezug auf die künftige Entwicklung der Bebauung im gesamten Masterplangebiet bezeichnet (S. 7 f.). Gemäss Planungsbericht soll die Verbreiterung der Hohlstrasse zum Boulevard längerfristig bzw. langfristig erfolgen, wobei in einer Bildlegende folgende Etappierung vorgesehen wird: "Vollausbau Gestaltungsplanperimeter 2020, vollständige Realisierung Masterplan 20XX." Die Erweiterung der Hohlstrasse zum Boulevard sei, so der Planungsbericht, "von der weiteren Entwicklung im Zusammenhang mit den Anstösser-Liegenschaften" abhängig (S. 16, 19, 22). Mit Blick auf die Pläne der Beschwerdeführerin für einen Neubau traten Stadt und Kanton schliesslich in Verhandlungen mit dieser ein. Dabei ging es namentlich um einen geeigneten Standort für die geplante Baute, wobei ein Landabtausch zur Diskussion stand. Absicht der Behörden war, einen Neubau zu ermöglichen, ohne die Erweiterung der Hohlstrasse und den projektierten Zypressenplatz zu gefährden. Während dieser Verhandlungen reichte die Beschwerdeführerin das streitige Baugesuch ein. Am 6. Mai 2009 überwies der Stadtrat die Baulinienvorlage dem Gemeinderat; mit Verfügung vom 19. Mai 2009 verweigerte die Beschwerdegegnerin 1 die Baubewilligung.

E. 5.2

Zu prüfen ist, ob angesichts dieser Ausgangslage der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet, auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids abzustellen. § 234 PBG bezweckt zwar vor allem den Schutz vor Planänderungen durch Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse, weshalb die Verneinung der planungsrechtlichen Baureife grundsätzlich davon abhängig gemacht wird, dass die projektierte planungsrechtliche Festlegung von der Gemeindeexekutive ausgeht (vgl. vorn E. 4.1). Dies bedeutet aber nicht, dass der Grundsatz von Treu und Glauben der Exekutive

nicht entgegengehalten werden könnte.

E. 5.3

Das Bundesgericht hat in allerdings lange zurückliegenden Entscheiden festgehalten, dass eine Planänderung selbst dann (sogar im Rechtsmittelverfahren) noch berücksichtigt werden könne, wenn das streitige Baugesuch selber Anlass zur Änderung gegeben habe; das gelte jedoch nur, wenn die planende Behörde sich dabei von allgemeinen planerischen Gesichtspunkten habe leiten lassen und nicht einseitig die Rechtsstellung des betreffenden Baugesuchstellers habe verbessern oder erschweren wollen (BGE 87 I 507 E. 5; bestätigt in BGE 89 I 20 E. 3 S. 26; vgl. auch RB 1985 Nr. 106 = BEZ 1986 Nr. 1 = VGr, 11. Juni 1985, ZBl 87/1986, S. 140; Martin Straub, Das intertemporale Recht bei der Baubewilligung, Zürich 1976, S. 150 ff., bes. 153 f.). Die Kritik der Lehre richtet sich im Wesentlichen nur gegen die Berücksichtigung von Rechtsänderungen im Rechtsmittelverfahren (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 808 ff.). In jüngerer Zeit finden sich, soweit ersichtlich, keine Entscheide zu dieser Frage mehr (BGr, 26. Mai 2000, 1A.113/1999, E. 4d betraf eine Verordnungsrevision). Sodann ist anerkannt, dass bei einer ungebührlich langen Verfahrensdauer neues Recht nicht zu Ungunsten des privaten Gesuchstellers angewandt werden darf (BGE 110 Ib 332 E. 3a; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 326). Vorbehalten bleiben grundsätzlich zwingende öffentliche Interessen (BGE 119 Ib 174 E. 3). Zusammenfassend lässt sich der Rechtsprechung entnehmen, dass die Gesuchstellenden – unter Vorbehalt zwingender öffentlicher Interessen – das Risiko von Verschärfungen des Rechts, die während des erstinstanzlichen Verfahrens eintreten, dann nicht tragen sollen, wenn sie dadurch ungebührlich belastet werden. Dies ist der Fall bei übermässigen Verfahrensverzögerungen, für die sie keine Verantwortung tragen, oder bei Rechts- bzw. Planänderungen, die nur auf das konkrete Gesuch zugeschnitten sind und somit auch dem Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV widersprechen. Hingegen wird die Anwendung des neuen Rechts bzw. die Berücksichtigung einer generellen neuen Planung grundsätzlich nicht dadurch ausgeschlossen, dass sie vom betreffenden Gesuch veranlasst oder beschleunigt wurde. Eine Gesuchseinreichung bewirkt grundsätzlich keinen Planungsstopp.

E. 5.4

Im vorliegenden Fall räumt die Beschwerdegegnerin 1 selber ein, dass das streitige Bauprojekt Anlass zur Ausarbeitung der Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 war. Dies schliesst nach dem Gesagten nicht aus, dass die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheids massgeblich ist. Die Baulinienvorlage wurde auch nicht eigens zum Zweck ausgearbeitet und verabschiedet, das Bauprojekt der Beschwerdeführerin zu Fall zu bringen. Sie ging vielmehr auf einen bereits seit geraumer Zeit ablaufenden, grundsätzlich konsistenten Planungsprozess zurück, der das ganze Gebiet des Masterplans umfasste und sich nach der Festsetzung des Gestaltungsplans PJZ auf die restlichen Grundstücke entlang der Hohlstrasse konzentrierte. Die Vorlage stand zudem im Zusammenhang mit der Baulinienfestsetzung für die angrenzenden Abschnitte des geplanten Tramtrassees zwischen dem Hauptbahnhof und dem Bahnhof Altstetten. Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich Stadt und Kanton einerseits sowie die Beschwerdeführerin andererseits bei Einreichung des Baugesuchs in Verhandlungen darüber befanden, wie das Neubauprojekt die – damals noch verwaltungsinterne, aber auch im bereits rechtskräftigen Gestaltungsplan PJZ berücksichtigte – Planung respektieren könne. Obwohl sich die Beschwerdeführerin die

Weiterverfolgung des Projekts gemäss bestehendem Recht stets vorbehalten hat, mochte die Stadt Zürich davon ausgegangen sein, dass die planerische Sicherung der Verbreiterung der Hohlstrasse sowie des Zypressenplatzes nicht prioritär sei, weil und solange Verhandlungen geführt wurden.

E. 5.5

Wenn es zulässig war, dass die Stadt Zürich ihre Planung gerade wegen der Einreichung des Baugesuchs vorantrieb, um sie dem Gesuch entgegenzuhalten, so kann auch nicht von einer Verzögerung bei der Gesuchsbehandlung gesprochen werden, deren Folgen der Beschwerdeführerin nicht aufgebürdet werden dürften. Zudem wurde hier die Behandlungsfrist von § 319 Abs. 1 PBG, bei der es sich ohnehin bloss um eine Ordnungsfrist handelt (vgl. § 319 Abs. 3 PBG), nur geringfügig überschritten. Es war daher im vorliegenden Fall nicht vom Grundsatz abzuweichen, wonach der Planungsstand im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids – und nicht der Baugesuchseingabe – massgeblich ist.

E. 5.6

Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, sie sei in ihrem Vertrauen gemäss Art. 9 BV in den Bestand der heutigen, im Jahr 1900 festgesetzten Baulinien zu schützen. Sie beruft sich dabei auf verschiedene Aussagen und Dokumente von Stadt und Kanton im Planungsprozess. Obwohl die Festsetzung der Baulinien in die Kompetenz der Stadt Zürich fällt (vgl. zur Zuständigkeit der Städte Zürich und Winterthur zur Festlegung von Baulinien entlang von Staatsstrassen: VGr, 4. November 2009, VB.2008.00439, E. 3.3; 20. September 2006, VB.2006.00059, E. 3.1), werden im Folgenden auch Aussagen des Beschwerdegegners 2 mitberücksichtigt, da Stadt und Kanton die Masterplanung koordiniert vornahmen. Angesichts des Ergebnisses kann hier offen bleiben, ob und inwieweit die Aussagen des nicht zuständigen Gemeinwesens überhaupt massgebliches Vertrauen begründen können.

E. 5.6.1

An einer Informationsveranstaltung der kantonalen Baudirektion vom 23. Januar 2006 wurde zwar mitgeteilt, dass die Hohlstrasse in ihrer heutigen Form bestehen bleibe und von einem Ausbau mittelfristig abgesehen werde. Diese Aussage dürfte sich jedoch auf den Ausbau und nicht auf dessen planerische Sicherung durch Baulinien beziehen; vor allem aber wurde auch darauf hingewiesen, dass man am Masterplan festhalten wolle und das Quartierplanverfahren "in der Hinterhand" habe. Aufgrund der späteren Entwicklung kommt den Äusserungen an dieser Veranstaltung überdies kein wesentliches Gewicht mehr zu. Sodann trifft zu, dass der Gestaltungsplan PJZ im Gegensatz zum Entwurf vom 25. April 2005 unter anderem die Grundstücke der Beschwerdeführerin nicht mehr umfasste. Aus der Etappierung, die als solche fraglos im planerischen Ermessen lag, konnte aber nicht geschlossen werden, dass die Planung für dieses weitere Gebiet aufgegeben worden wäre: Im Planungsbericht vom 1. November 2006 zum Gestaltungsplan PJZ und in der Festsetzungsverfügung vom 15. März 2007 wird am Masterplan als behördeninterner Leitlinie für die künftige Entwicklung des Gebiets festgehalten. Im Planungsbericht wird, wie erwähnt, der Ausbau der Hohlstrasse zum Boulevard gemäss Masterplan zum langfristigen Planungsziel erklärt, wobei allerdings der angegebene Planungshorizont bis zum Ende des 21. Jahrhunderts reicht und die Verbreiterung der Hohlstrasse im Bereich der Baufelder III und IV "von der weiteren Entwicklung im Zusammenhang mit den

Anstösser-Liegenschaften nördlich der Hohlstrasse abhängig" gemacht wird.
Zusammenfassend: Erkennbar strebten die Behörden nach wie vor die weitere Umsetzung des Masterplans an, allerdings mit offenem Zeithorizont.

E. 5.6.2

Für die Frage des Vertrauensschutzes ist vor allem das Verhalten der Behörden gegenüber dem Neubauprojekt der Beschwerdeführerin entscheidend. Vertreter der Beschwerdeführerin trafen sich am 29. Januar 2008 zu einer Besprechung mit dem zuständigen städtischen Kreisarchitekten. An diesem Treffen gab der Kreisarchitekt eine sogenannte Urskizze ab; diese zeigt die Grundfläche einer möglichen Baute, die auf die bestehenden Baulinien an der Hohlstrasse gestellt wird. Der Skizze und dem späteren E-Mail-Verkehr kann nicht sicher entnommen werden, ob (auch) ein Neubau und nicht (nur) ein Ausbau der bestehenden Liegenschaften Thema der Besprechung war, was die Beschwerdeführerin behauptet und die Beschwerdegegnerin 1 bestreitet. Dieser Urskizze kommt aber ohnehin nicht die Bedeutung zu, welche die Beschwerdeführerin ihr zuschreibt, weshalb auch nicht relevant ist, ob Äusserungen des Kreisarchitekten grundsätzlich als Vertrauensgrundlage infrage kommen. In den späteren Verhandlungen mit Stadt und Kanton stellten nämlich die Behörden Alternativprojekte vor, welche die Verbreiterung der Hohlstrasse und die Schaffung des Zypressenplatzes ermöglichen sollten; es wurden mögliche alternative Standorte besprochen und schliesslich die Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie beschlossen. Diese Verhandlungen hätten keinen Sinn ergeben, wenn Stadt und Kanton auf die Umsetzung des Masterplans im Gebiet ausserhalb des Gestaltungsplans PJZ verzichtet hätten, was der Beschwerdeführerin bewusst sein musste. Die Frage der Baulinien wurde zudem ausdrücklich thematisiert: Bereits in einer Besprechung vom 18. Juni 2008 wurden Studien des Kantonsbaumeisters vorgestellt; diese zeigen verschiedene Varianten für Neubauten, die im Sinn des Masterplans von der bestehenden Baulinie an der Hohlstrasse bzw. vom geplanten Zypressenplatz wegversetzt sind. Zu Unrecht beruft sich die Beschwerdeführerin auf die Erläuterung "Bestandesbauten: Gebäude Atel, Kummler + Matter, Intershop usw. > alte Baulinie" bei der Darstellung der Ausgangslage: Dieser Hinweis bezieht sich nur auf die bestehenden Bauten; er stellt keinen Anhaltspunkt und schon gar keine Zusicherung dar, dass die bestehenden Baulinien auch auf einen Neubau angewendet würden. Ebenso wenig kann die Beschwerdeführerin etwa daraus ableiten, dass in den Skizzen auch die bestehenden Gebäude dargestellt werden. An einer sogenannten Kick-Off-Sitzung vom 1. Oktober 2008 wurden sodann die Sicherstellung des Zypressenplatzes und der Ausbau der Hohlstrasse ausdrücklich als Zielsetzungen von Stadt und Kanton genannt; gemäss Protokoll erläuterte der Kantonsbaumeister, dass der Ersatzneubau die sinnvolle und langfristige Entwicklung aller Teilgebiete des Masterplans gewährleisten und spätere Bauten nicht negativ präjudizieren solle. Die Beschwerdeführerin konnte sich laut Protokoll mit "diesen grob formulierten Zielsetzungen [...] einverstanden erklären".

E. 5.6.3

Der Beschwerdeführerin musste nach dem Gesagten beim Einreichen des Baugesuchs klar gewesen sein, dass die Behörden die Verbreiterung der Hohlstrasse und die Realisierung des Zypressenplatzes und deshalb eine Zurückversetzung bzw. Verschiebung des geplanten Neubaus anstrebten. Es spricht entgegen ihrer Ansicht auch nicht für ihren Standpunkt, dass der Kreisarchitekt weder auf dem Formular, auf dem er die einzureichenden Baugesuchs-Unterlagen vermerkte, noch im Schreiben, in dem er eine Ergänzung des

Baugesuchs anforderte, auf die Baulinienplanung hinwies. Weiter kann offen bleiben, ob der Kreisarchitekt an einer Besprechung vom 2. September 2008 ausdrücklich auf die offene Baulinienplanung hinwies, wie er in einer Aktennotiz festhielt, deren Richtigkeit von der Beschwerdeführerin bestritten wird. Ebenso brauchen die von beiden Seiten ins Feld geführten weiteren Verhandlungen über die Machbarkeitsstudie, die nach Einreichen des Baugesuchs stattfanden, nicht näher geprüft zu werden. Unerheblich ist schliesslich, dass die Akten keine Anhaltspunkte für die Mutmassung der Beschwerdegegnerin 1 und des Beschwerdegegners 2 enthalten, wonach die Beschwerdeführerin ihr Baugesuch einzig oder vornehmlich deshalb eingereicht hat, um die Planung zu unterlaufen oder um ihre Position in den möglichen Verhandlungen über den Landabtausch zu stärken. Als Fazit ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung kein schützenswertes Vertrauen in den Weiterbestand der noch geltenden Baulinien haben konnte.

E. 5.7

Die Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 – die nur die Verbreiterung der Hohlstrasse zum Boulevard und nicht den Zypressenplatz sichern wollte – erfüllte die Voraussetzungen von § 234 PBG und damit auch von § 264 PBG. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann aus der Beschränkung des Gestaltungsplans PJZ auf das Areal Güterbahnhof nicht geschlossen werden, dass die Baulinienvorlage keiner realistischen Planung entsprach. Der Beschwerdegegner 2 räumt zwar ein, dass das vom Gestaltungsplan PJZ erfasste Gebiet verkleinert worden sei, weil "der erweiterte Perimeter kurzfristig nicht durchsetzbar" gewesen sei. Verkehrsbaulinien haben jedoch den Bedürfnissen beim voraussichtlichen Endausbau der betreffenden Verkehrsanlagen zu genügen (§ 98 PBG) und können somit auch langfristig geplante Anlagen sichern (vgl. § 101 Abs. 2 PBG). Zwar muss die von ihnen gesicherte Verkehrsanlage einem aktuellen Bedürfnis entsprechen, doch bedeutet dies gemäss der Praxis des Bundesgerichts nur, dass ihre Erstellung "über kurz oder lang" erforderlich sein und ein Bedürfnis nach der Ausschaltung künftiger Hindernisse bestehen muss (BGE 129 II 276 E. 3.4; 118 Ia 372 E. 4a–b; VGr, 4. November 2009, VB.2008.00439, E. 5.3; 2. Mai 2007, VB.2006.00245, E. 7.2). Zudem ist hier nicht der Baulinienplan Gegenstand der Prüfung, sondern nur die Frage, ob aufgrund des Baulinienprojekts die planungsrechtliche Baureife eines Bauvorhabens zu verneinen ist. Entsprechend der Praxis zu § 234 PBG ist dabei nur krassen Fehlplanungen die Wirkung zu versagen (vorn E. 4.1). Angesichts dessen erscheint die Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 nicht deswegen unrealistisch, weil Stadt und Kanton die Verbreiterung der Hohlstrasse kurz- und mittelfristig höchstens insoweit anstrebten, als dies im Einvernehmen mit den privaten Grundeigentümern möglich war. Dass die zuständige Gemeinderatskommission am 11. Februar 2010 die Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 zur Ablehnung empfahl (www.gemeinderat-zuerich.ch, Nr. 2009/178), ist im vorliegenden Zusammenhang nicht erheblich. Umso weniger sprechen die spätere Ablehnung des Objektkredits für das PJZ durch den Kantonsrat und der Rückzug der Baulinienvorlage gegen deren Realisierungschancen im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Bauentscheids.

E. 5.8

Damit kann offen bleiben, ob die Baubewilligung bereits aufgrund des Planungsstands im Zeitpunkt der Baugesuchseingabe hätte verweigert werden dürfen, womit die Vorinstanz ihren Entscheid begründet. Zu jenem Zeitpunkt lag der behördeninterne Masterplan vor, auf dem der damals bereits rechtskräftige, die fraglichen Grundstücke aber nicht erfassende

Gestaltungsplan PJZ beruhte. Ferner war die Baulinienvorlage für den angrenzenden Abschnitt des geplanten Tramtrassees in der Referendumsabstimmung vom 30. November 2008 angenommen worden. Dieser Planungsstand kann jedenfalls nicht mit jenem verglichen werden, den das Verwaltungsgericht im – von beiden Seiten angeführten – Entscheid RB 2008 Nr. 68 (geschützt in BGr, 14. April 2009, 1C_317/2008, E. 2.2) zu beurteilen hatte: In jenem Fall hatte die Gemeindeexekutive dem Gemeindeparlament die Zielsetzungen der Planung und das Planungskonzept sowie einen Rahmenkredit unterbreitet (die das Parlament inzwischen gutgeheissen bzw. bewilligt hatte). Diese Vorlagen beruhten wiederum unter anderem auf einem Masterplan, der die streitige Zonierung unmissverständlich vorsah. Im vorliegenden Fall handelt es sich beim Masterplan um eine behördeninterne Leitlinie; seine Umsetzung im Bereich ausserhalb des Perimeters des Gestaltungsplans PJZ wurde zwar als langfristiges Ziel bezeichnet bzw. in Art. 4 Satz 2 der Gestaltungsplanvorschriften ausdrücklich als Möglichkeit erwähnt. Doch blieben Inhalt und Zeithorizont dieser Planung wenig konkret. Das zeigt sich etwa daran, dass der Gestaltungsplan PJZ insofern vom Masterplan und vom Entwurf vom 25. April 2005 abweicht, als das Baufeld I für das PJZ verkleinert wurde, um die Grundstücke entlang der Hohlstrasse ganz auszusparen. Aber auch die spätere Vorlage vom 6. Mai 2009 bezog sich nur auf die Baulinie entlang der Hohlstrasse und nicht auf eine planerische Sicherung des projektierten Zypressenplatzes. Der Masterplan wurde damit tatsächlich als behördeninterne Leitlinie angewendet, was einerseits bedeutete, dass sich die Behörden bei der weiteren Planung im Grundsatz nach ihm richteten, andererseits jedoch auch, dass sie sich inhaltliche Abweichungen und Aufschübe von unbestimmter Dauer gestatteten. Der Masterplan ist jedenfalls genügend ausgearbeitet, um eine Baulinienvorlage – und gegebenenfalls einen Baulinienplan – zu rechtfertigen. Die weitergehende Frage, ob der Masterplan ohne eine solche Konkretisierung eine hinreichende Grundlage darstellt, um in Anwendung von § 234 PBG, aber auch von § 264 PBG die planungsrechtliche Baureife eines Bauprojekts in seinem Perimeter zu verneinen, kann – wie erwähnt – offen bleiben.

E. 6.1

War dem Bauprojekt der Beschwerdeführerin aufgrund der Baulinienvorlage vom 6. Mai 2009 die planungsrechtliche Baureife abzusprechen, so hat sich daran mit dem Rückzug dieser Vorlage und der neuen Weisung vom 27. Oktober 2010 nichts geändert. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich nicht um eine Änderung der Planung zu ihren Ungunsten, die nur bei Überwiegen der öffentlichen Interessen berücksichtigt werden dürfte, weil sie während des Rechtsmittelverfahrens eintrat. Die beiden Vorlagen stehen in einem Zusammenhang und dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Die Rechtfertigung für die neue Vorlage – Sicherung des Trassees der projektierten Tramlinie 1, der Veloroute gemäss Richtplan (Regionaler Richtplan, Region Stadt Zürich, Verkehr: Individualverkehr, RRB 894/2000) sowie des Raums für normgerecht ausgestattete Haltestellenbereiche und gesicherte Fussgängerübergänge – gehörte schon zu den Begründungselementen für die frühere Vorlage; weggefallen ist dagegen das Projekt eines Ausbaus der Hohlstrasse zum Boulevard. Somit liegt eine Reduktion der früheren Vorlage um jene Elemente vor, die aufgrund der Ablehnung des Objektkredits für das PJZ nicht mehr realisierbar erscheinen. Es handelt sich materiell um eine Anpassung der Baulinienplanung, welche die Beschwerdeführerin weniger schwer trifft, weil sie eine Verschiebung der Baulinie um nur 4 m (statt um 12 m) von der heutigen Baulinie weg in die Grundstücke der Beschwerdeführerin hinein vorsieht. Weil die während des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Änderung des Planungsstands die Beschwerdeführerin nicht zusätzlich

belastet, ist ihre Berücksichtigung im vorliegenden Entscheid nicht von einer Interessenabwägung abhängig zu machen.

E. 6.2

Im Übrigen würde, selbst wenn eine Interessenabwägung vorzunehmen wäre, das Interesse an der Sicherung der aktuellen Baulinienvorlage überwiegen. Zu beachten ist, dass keine neue, nicht vorhersehbare Vorlage während des Rechtsmittelverfahrens vor der zweiten Instanz überwiesen wurde, sondern eine Vorlage, die eine bereits lange andauernde Planung in modifizierter Form aufnimmt. Im Unterschied etwa zum Sachverhalt, der in BGE 118 Ia 510 zu beurteilen war, wusste die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall bei der Gesuchseingabe und erst recht beim erstinstanzlichen Entscheid über das Gesuch um die geplanten neuen Baulinien. Das öffentliche Interesse an den geplanten Baulinien ist sodann beträchtlich, sollen sie doch das künftige Tramtrasse, normgerecht ausgestattete Haltestellenbereiche und Fussgängerübergänge sowie den im regionalen Verkehrsrichtplan vorgesehenen Radweg sichern. Dabei sind realistische Alternativprojekte, die diese Ziele mit insgesamt milderem Eingriffen in privates Eigentum verwirklichen könnten, nicht ersichtlich. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

E. 7

Aufgrund des Verfahrensausgangs sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und ist deren Belastung mit den Rekurskosten zu schützen. Der Beschwerdeführerin ist wegen ihres Unterliegens auch eine Parteientschädigung zu versagen (§ 17 Abs. 2 VRG). Angesichts des mit dem Verfahren verbundenen besonderen Aufwands hat dagegen die Beschwerdegegnerschaft Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerin (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.